



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Documento de sessão

A7-0035/2009

9.10.2009

RELATÓRIO

sobre a proposta de decisão do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para controlar a aplicação do acervo de Schengen
(COM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Carlos Coelho

Legenda dos símbolos utilizados

- * Processo de consulta
Maioria dos votos expressos
- **I Processo de cooperação (primeira leitura)
Maioria dos votos expressos
- **II Processo de cooperação (segunda leitura)
Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum
Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum
- *** Parecer favorável
Maioria dos membros que compõem o Parlamento, excepto nos casos visados nos artigos 105.º, 107.º, 161.º e 300.º do Tratado CE e no artigo 7.º do Tratado UE
- ***I Processo de co-decisão (primeira leitura)
Maioria dos votos expressos
- ***II Processo de co-decisão (segunda leitura)
Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum
Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum
- ***III Processo de co-decisão (terceira leitura)
Maioria dos votos expressos para aprovar o projecto comum

(O processo indicado tem por fundamento a base jurídica proposta pela Comissão)

Alterações a textos legais

Nas alterações do Parlamento, as diferenças são assinaladas simultaneamente a ***negrito e em itálico***. Nos actos modificativos, as partes transcritas de uma disposição existente que o Parlamento pretende alterar, sem que a Comissão o tenha feito, são assinaladas a negrito. As eventuais supressões respeitantes a esses excertos são evidenciadas do seguinte modo: [...]. A utilização de *itálico sem negrito* constitui uma indicação destinada aos serviços técnicos e tem por objectivo assinalar elementos do texto legal que se propõe sejam corrigidos, tendo em vista a elaboração do texto final (por exemplo, elementos manifestamente errados ou lacunas numa dada versão linguística). Estas sugestões de correcção ficam subordinadas ao aval dos serviços técnicos visados.

ÍNDICE

	Página
PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU	5
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	6
PROCESSO.....	9

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

**sobre a proposta de decisão do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para controlar a aplicação do acervo de Schengen
(COM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS))**

(Processo de consulta)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a proposta da Comissão (COM(2009)0105),
 - Tendo em conta o n.º 1 do artigo 39.º e os artigos 30.º e 31.º do Tratado UE, nos termos dos quais foi consultado pelo Conselho (C6-0111/2009),
 - Tendo em conta os artigos 100.º e 55.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A7-0035/2009),
1. Rejeita a proposta da Comissão;
 2. Convida a Comissão a retirar a sua proposta e a apresentar uma nova proposta;
 3. Encarrega o seu Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

INTRODUÇÃO

A criação do espaço Schengen, no final dos anos 80 e início dos anos 90, foi um dos maiores sucessos na História europeia, caracterizado pela ausência de controlos nas fronteiras comuns entre os países participantes e a introdução de uma liberdade de circulação dentro desse espaço. Em paralelo, foram implementadas várias medidas compensatórias, nomeadamente o reforço dos controlos nas fronteiras externas, da cooperação policial, aduaneira e judicial, a criação do Sistema de Informação de Schengen, etc.

A eliminação de controlos nas fronteiras internas exige uma confiança mútua total entre os Estados Membros no que respeita à sua capacidade para aplicarem integralmente as medidas de acompanhamento que permitem essa supressão. Com efeito, a segurança do espaço Schengen depende do rigor e da eficácia que cada Estado Membro coloca no controlo das suas fronteiras externas e também da qualidade e rapidez com que é feito o intercâmbio de informações através do SIS. A fragilidade ou o funcionamento inadequado de qualquer destes elementos coloca em risco a segurança da União e a eficiência do espaço Schengen.

Em 1998 foi criada uma Comissão Permanente¹ tendo-lhe sido atribuída a responsabilidade de avaliar os Estados Membros, em dois momentos distintos:

- Entrada em vigor - Deverá verificar se todas as condições prévias para a aplicação do acervo de Schengen foram atingidas, de forma a poder ser feita a supressão dos controlos fronteiriços.
- Aplicação - a confiança mútua que se estabeleceu no momento da supressão dos controlos fronteiriços deverá ser mantida e reforçada através de avaliações à forma como o acervo de Schengen está a ser aplicado pelos Estados Membros.

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1999, e a integração do acervo de Schengen no âmbito da UE, esta Comissão Permanente viu o seu nome alterado para Grupo de Avaliação de Schengen (SCH-EVAL), mas no restante o seu mandato permaneceu inalterado, mantendo o seu carácter intergovernamental.

ÂMBITO DA PROPOSTA

A presente proposta em nada altera a primeira parte do mandato, em que o Grupo de Avaliação Schengen mantém as suas competências no âmbito da avaliação que precede a entrada em vigor, e que dá início à imprescindível relação de confiança mútua.

Incide, assim, sobre a segunda parte do mandato, ou seja, a verificação da aplicação correcta do acervo após a supressão dos controlos nas fronteiras internas, prevendo que a Comissão Europeia assumira todas as competências desempenhadas pelo Grupo de Avaliação Schengen.

Pretende tornar o mecanismo de avaliação de Schengen mais eficiente, assegurando a aplicação transparente, eficaz e coerente do acervo de Schengen.

¹ SCH/Com-ex(98) 26 def

Pretende ainda dar resposta à evolução da situação jurídica após a integração do acervo de Schengen no âmbito da UE, em que foi atribuída uma base jurídica para cada disposição do acervo no âmbito do primeiro ou terceiro pilares. Estabelece um quadro jurídico para avaliar a aplicação correcta dos elementos do acervo de Schengen que fazem parte do direito comunitário, em conjunto com a proposta de Regulamento (I pilar).

Porém, no momento em que o Tratado de Lisboa entrar em vigor (o que se prevê que possa acontecer a curto termo) este objectivo deixa de ter sentido, uma vez que a nova situação jurídica será completamente diferente, com a eliminação da estrutura dos pilares comunitários. É fundamental que se crie um mecanismo de avaliação de Schengen coerente com a consolidação das funcionalidades correntemente divididas entre o primeiro e o terceiro pilar.

BASE JURÍDICA

Ao ser nomeado relator, no final da legislatura anterior, para as propostas relativas à criação de um mecanismo de avaliação de Schengen, pedi um parecer ao Serviço Jurídico¹ no sentido de averiguar se a base jurídica em que a Comissão fez assentar estas propostas seria a mais correcta.

Nos termos desse parecer, podemos chegar a duas conclusões:

- A base jurídica prevista na proposta de Regulamento para o estabelecimento de um mecanismo de avaliação do acervo comunitário, isto é, o Artigo 66.º TCE, parece ser correcta, tendo em conta os argumentos apresentados, havendo lugar à consulta do Parlamento Europeu.
- Porém, uma vez que este mecanismo deverá avaliar o funcionamento do SIS, do VIS, do Código de Fronteiras Schengen, do Código de Vistos, entre outros, o mesmo objectivo seria possível alterando os respectivos Regulamentos. Neste caso, como todos estes instrumentos foram adoptados em procedimento de co-decisão, as respectivas alterações seriam feitas igualmente em co-decisão.

POSICÃO DO RELATOR

É fundamental a existência de um mecanismo de avaliação que seja simples, eficaz, eficiente e transparente que permita a manutenção do espaço Schengen como um espaço de livre circulação, ao mesmo tempo, que é indispensável adaptar o quadro intergovernamental da avaliação de Schengen ao quadro da UE.

Nos termos do Programa da Haia, a Comissão foi convidada a apresentar uma proposta que completasse o mecanismo de avaliação de Schengen existente. No entanto, na substância, estas propostas (mantendo inalteradas as regras respeitantes à primeira parte do mandato) limitam-se (no que à segunda parte do mandato diz respeito) a incorporar as recentes melhorias introduzidas no mecanismo de avaliação em vigor², inserindo apenas uma nova disposição relativamente à possibilidade de realização de visitas não anunciadas no projecto

¹ SJ-0212/09, D(2009)20022

² Ver "Schengen Evaluation Programme 2008-2013"

de Regulamento, mas que não estão sequer contempladas no projecto de Decisão, sem razão aparente. Todavia, estas mesmas propostas operam a transferência global para a Comissão do papel actualmente desempenhado pelo Conselho quanto ao mecanismo de avaliação, prevendo formas bastante limitadas de cooperação com os Estados Membros e afastando o Parlamento Europeu de todo este processo, sem que seja demonstrado o valor acrescentado das mesmas.

O relator manifesta a sua preocupação pelo facto de, ao proceder à total separação dos mecanismos de avaliação no que respeita a cada uma das partes do mandato, se correr o risco de uma perda de eficiência. Sem esquecer que é fundamental manter a coerência, evitar duplicações de esforços e meios financeiros e proceder-se efectivamente a um "upgrade" do mecanismo de avaliação de Schengen.

O relator salienta, ainda, que não podemos esquecer que estamos a falar da segurança do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, cuja manutenção e aprofundamento é uma responsabilidade partilhada não só pela Comissão enquanto guardiã dos Tratados, mas também pelos Estados Membros que continuam a ser responsáveis pela segurança nas suas fronteiras externas, e pelo Parlamento Europeu que representa os cidadãos europeus. Como o que está em causa é a segurança do espaço Schengen e dos seus cidadãos, todos estes actores deverão ser envolvidos de forma aprofundada no estabelecimento deste sistema de avaliação, que permitirá garantir essa segurança e reforçará o princípio de confiança mútua.

Daí que a co-decisão deva ser o procedimento escolhido no que diz respeito à proposta de Regulamento, uma vez que a posição do Parlamento Europeu não deve ser apenas adjectiva, mas deve corresponder ao peso que tem na adopção dos respectivos instrumentos legislativos de base. E, por outro lado, como as duas propostas padecem dos mesmos problemas e constituem juridicamente as duas faces da mesma realidade, isto é, a criação de um único sistema para a avaliação de Schengen, logo, devem ser tratadas como um pacote, sendo a Comissão convidada a retirar ambas as propostas e a apresentar novas propostas substancialmente melhoradas e que respeitem o procedimento de co-decisão, no que diz respeito ao Primeiro Pilar.

O relator frisa igualmente que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, será necessário proceder à apresentação de novas propostas., em que o único procedimento aplicável será a co-decisão.

PROCESSO

Título	Mecanismo de avaliação para controlar a aplicação do acervo de Schengen
Referências	COM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS)
Data de consulta do PE	27.3.2009
Comissão competente quanto ao fundo Data de comunicação em sessão	LIBE 2.4.2009
Relator(es) Data de designação	Carlos Coelho 22.7.2009
Exame em comissão	5.10.2009 6.10.2009
Data de aprovação	6.10.2009
Resultado da votação final	+ : 40 - : 0 0 : 0
Deputados presentes no momento da votação final	Jan Philipp Albrecht, Vilija Blinkevičiūtė, Louis Bontes, Simon Busuttil, Philip Claeys, Carlos Coelho, Cornelis de Jong, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Monika Flašíková Beňová, Kinga Gál, Jeanine Hennis-Plasschaert, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Véronique Mathieu, Louis Michel, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Wim van de Camp, Axel Voss, Tatjana Ždanoka
Suplentes presentes no momento da votação final	Edit Bauer, Michael Cashman, Ioan Enciu, Nadja Hirsch, Monika Hohlmeier, Petru Constantin Luhan, Raül Romeva i Rueda, Joanna Senyszyn, Bogusław Sonik
Data de entrega	9.10.2009